EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 18.5.2016
COM(2016) 339 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Nederland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Nederland

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Nederland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Nederland

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid[1], en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[3],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[4],

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 26 november 2015 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse[5] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2016 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 17-18 maart 2016 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 26 november 2015 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag[6] aangenomen, waarin zij Nederland heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een

---

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
2 PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
3 COM(2016) 339 final.
4 P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 en P8_TA(2016)0060.
5 COM(2015) 690 final.
6 COM(2015) 691 final.

aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone[7] aangenomen. Deze aanbeveling is op 18-19 februari 2016 door de Europese Raad bekrachtigd en op 8 maart 2016 door de Raad goedgekeurd. Als land dat de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie dient Nederland ervoor te zorgen dat aan deze aanbeveling volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven.

(2) Op 26 februari 2016 is het landverslag 2016 voor Nederland[8] gepubliceerd. Daarin zijn de vorderingen beoordeeld die Nederland met de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen van de Raad van 14 juli 2015 heeft gemaakt, evenals de vooruitgang die Nederland richting zijn nationale doelstellingen van Europa 2020 heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie. Op 8 maart 2016 heeft de Commissie de resultaten van de diepgaande evaluatie gepresenteerd[9]. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Nederland macro-economische onevenwichtigheden ondervindt. Met name is het van essentieel belang om het omvangrijke, aanhoudende overschot op de lopende rekening aan te pakken, dat samenhangt met structurele kenmerken van de economie en het beleidskader voor niet-financiële vennootschappen. Gelet op de omvang ervan mag worden aangenomen dat het Nederlandse overschot op de lopende rekening een matig, maar niet verwaarloosbaar nadelig effect sorteert op de economische prestaties van de eurozone. Ook is het van cruciaal belang dat de zeer hoge schulden van de huishoudens worden aangepakt.

(3) Op 28 april 2016 heeft Nederland zijn nationale hervormingsprogramma 2016 en zijn stabiliteitsprogramma 2016 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(4) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien, en wijzigingen daarop voorstellen indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere bijzonderheden over de toepassing van deze bepaling verstrekt in richtsnoeren inzake de toepassing van maatregelen om doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen te koppelen aan gezond economisch bestuur[10].

(5) Nederland valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en onder de overgangsregel voor de schuld. In zijn stabiliteitsprogramma 2016 heeft het kabinet een geleidelijke verbetering van zijn nominale saldo tot 0,1 % van het bbp in 2019 gepland. Tegelijk heeft het kabinet een verslechtering van het herberekende[11] structurele saldo in 2016 tot -1,4 % van het bbp en een daaropvolgende verbetering gepland. De budgettaire middellangetermijndoelstelling - een structureel tekort van 0,5 % van het bbp - wordt volgens de plannen in 2019

[7] COM(2015) 692 final.
[8] SWD(2016) 87 final.
[9] COM(2016) 95 final.
[10] COM(2014) 494 final.
[11] Het structurele saldo zoals herberekend door de Commissie op basis van de informatie uit het stabiliteitsprogramma, volgens de algemeen aanvaarde methode.

bereikt. Op basis van het herberekende structurele saldo zou de budgettaire middellangetermijndoelstelling echter al in 2018 worden gehaald. Volgens het stabiliteitsprogramma komt de overheidsschuldquote in 2016 uit op 65,4 % en loopt deze daarna geleidelijk terug tot 58,9 % in 2019. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. Op basis van de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie loopt Nederland het risico dat het in 2016 en over 2016 en 2017 tezamen bij ongewijzigd beleid enigszins afwijkt van de vereisten van het preventieve deel. Nederland voldoet volgens de prognoses aan de overgangsregel voor de schuld in 2016 en, aan het einde van de overgangsperiode, aan de schuldreductiebenchmark in 2017. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie is de Raad van oordeel dat Nederland naar verwachting in grote lijnen aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Niettemin zullen verdere maatregelen nodig zijn die de naleving ervan in zowel 2016 als 2017 waarborgen.

(6) De recente werkgelegenheidsgroei kan volledig worden toegeschreven aan een stijging van het aantal mensen met een tijdelijke arbeidsovereenkomst en van het aantal zelfstandigen. Hoewel Nederland maatregelen op dit gebied heeft genomen, is een bredere aanpak nodig. De lage doorstroming van tijdelijk naar vast werk brengt nog altijd een risico van arbeidsmarktsegmentatie mee. Het hoge en nog oplopende percentage tijdelijke overeenkomsten doet zich voor tegen de achtergrond van grote verschillen in de mate van ontslagbescherming voor tijdelijke overeenkomsten enerzijds en vaste overeenkomsten anderzijds. Zelfstandigen zonder personeel zijn vaker onderverzekerd tegen arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en bouwen vaker te weinig op voor hun oude dag, hetgeen ten koste kan gaan van de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel op lange termijn. Er zijn diverse maatregelen doorgevoerd die de verschillen tussen vaste en tijdelijke overeenkomsten hebben verkleind. Gunstige fiscale regelingen en het feit dat bepaalde socialezekerheidsbijdragen niet hoeven te worden afgedragen, vormen nog altijd financiële prikkels om als zelfstandige werkzaam te zijn.

(7) Een belangrijke uitdaging in de aanpak van de hoge schuld van huishoudens ligt op de huizenmarkt, waar in de afgelopen tientallen jaren steeds meer starheden en verstorende prikkels zijn ontstaan die hun stempel hebben gedrukt op de woningfinancierings- en sectorale besparingspatronen. De neiging van huishoudens om steeds meer brutohypotheekschulden aan te gaan voor een eigen woning, hangt grotendeels samen met langdurige budgettaire prikkels, in het bijzonder de fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente. Sinds 2012 is een reeks maatregelen doorgevoerd die daar deels iets aan doen, maar de aanbevolen intensivering ervan is achterwege gebleven. De ontwikkeling van een goedwerkende particuliere huurmarkt wordt belemmerd door subsidies in de andere subsectoren van de woningmarkt. De socialewoningsector is een van de grootste in de EU, maar de woningen worden niet altijd efficiënt toegewezen aan hen die deze echt nodig hebben. Er is een inkomensafhankelijkere huurdifferentiatie in de socialewoningsector doorgevoerd. De woningbouwcorporaties zullen activiteiten van algemeen economisch belang (dat wil zeggen sociale huisvesting) moeten scheiden van de overige activiteiten. Aangezien een aantal verstorende prikkels is geadresseerd met de koppeling van huur aan inkomens op de socialewoningmarkt, moet wat dit deel van de vorige aanbeveling betreft worden overgegaan tot monitoring van de situatie. Tegelijk blijft er op de woningmarkt sprake van een significante verstoring en een bevoordeling van schulden van huishoudens. Op deze punten is verdere vooruitgang nodig.

(8) Naast verstoringen op de woningmarkt wegen de verplichte niet-fiscale bijdragen aan de tweede pijler van het pensioenstelsel op het beschikbaar inkomen van huishoudens. Het pensioenstelsel van de tweede pijler presteert goed op kwaliteit en toereikendheid, maar heeft minpunten in termen van intergenerationele billijkheid, transparantie en veerkracht bij economische schokken. In recente jaren is de houdbaarheid van het pensioenstelsel verbeterd door de aow-leeftijd te verhogen tot 67 jaar in 2021 en daarna te koppelen aan de levensverwachting. Gemiddeld genomen zijn de pensioenbijdragen verlaagd met de beperking van het fiscaal vrijgestelde maximumopbouwpercentage. Een passende intra- en intergenerationele verdeling van de kosten en risico's die verder gaat dan de aangenomen regelgeving inzake de indexatie en financiële buffers (het financieel toetsingskader) zou de huishoudens helpen om hun financiële middelen op een groeivriendelijkere wijze te besteden. Het kabinet heeft zijn voornemen aangekondigd om de tweede pensioenpijler in overleg met de sociale partners ingrijpend te hervormen om tot een transparanter en actuarieel billijker stelsel te komen.

(9) De investeringen zijn tijdens de economische crisis fors gedaald en hebben zich daarna slechts deels hersteld. De zwakke investeringen over de gehele economische breedte lijken een sterk conjunctureel karakter te hebben. Dit werd aangejaagd door een inzinking op de huizenmarkt en door keuzes die bij de consolidatie van de begroting zijn gemaakt. Hoewel de investeringsbelemmeringen niet noemenswaardig lijken, blijken de geringe investeringen in de bouw en in hernieuwbare energie samen te hangen met marktonzekerheid en regelgevingsfactoren. Ondanks een verbetering van de kredietvoorwaarden bestaan er in het huidige financiële klimaat verhoogde risico's voor de verlening van nieuwe kredieten. De overheidsuitgaven aan O&O vertonen sinds 2014 een dalende lijn, terwijl de particuliere O&O-uitgaven laag blijven. Daarom is Nederland aanbevolen om overheidsuitgaven te verschuiven naar de ondersteuning van investeringen in O&O en te werken aan een verbetering van particuliere O&O-uitgaven. In relatie tot het opleidingsniveau, het niveau van de onderwijsprestaties en het niveau van economische ontwikkeling zijn de publieke en particuliere uitgaven aan O&O laag.

(10) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Nederland verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2016. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Nederland zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Nederland, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester zijn in de onderstaande aanbevelingen 1, 2 en 3 weergegeven.

(11) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma onderzocht en zijn advies daarover[12] is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(12) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma

[12] Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbeveling 3 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Nederland in de periode 2016-2017 de volgende actie onderneemt:

1. De afwijking van de budgettaire middellangetermijndoelstelling in 2016 beperken en een jaarlijkse budgettaire aanpassing met 0,6 % van het bbp in 2017 bereiken. Overheidsuitgaven prioritair richten op de ondersteuning van meer investeringen in onderzoek en ontwikkeling.

2. Resterende belemmeringen voor het inhuren van personeel op basis van vaste overeenkomsten aanpakken en de doorstroming van tijdelijke naar vaste overeenkomsten bevorderen. De sterke stijging van het aantal zelfstandigen zonder personeel aanpakken, mede door fiscale verstoringen die zelfstandige arbeid stimuleren, te beperken zonder het ondernemerschap te schaden, en door de toegang van de zelfstandigen tot betaalbare sociale bescherming te bevorderen.

3. Maatregelen nemen om de tweede pijler van het pensioenstelsel transparanter, intergenerationeel billijker en schokbestendiger te maken. Maatregelen nemen om de resterende verstoringen op de woningmarkt en de bevoordeling van schulden van huishoudens terug te dringen, met name door de hypotheekrenteaftrek te beperken.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter